

# The domestic impact and effectiveness of the process of state reporting under UN human rights treaties in the Netherlands, New Zealand and Finland: Paper-pushing or policy prompting?

Citation for published version (APA):

Krommendijk, J. (2014). *The domestic impact and effectiveness of the process of state reporting under UN human rights treaties in the Netherlands, New Zealand and Finland: Paper-pushing or policy prompting?* [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Intersentia. <https://doi.org/10.26481/dis.20140703jk>

## Document status and date:

Published: 01/01/2014

## DOI:

[10.26481/dis.20140703jk](https://doi.org/10.26481/dis.20140703jk)

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 04 May. 2023

## NEDERLANDSE SAMENVATTING

### [SUMMARY IN DUTCH]

Mensenrechten zijn overal. De term wordt te pas en te onpas gebruikt door politici, in krantenartikelen, in campagnes van Amnesty International of in televisieseries zoals het Deense *Borgen*. Een belangrijke illustratie hiervan – en tegelijkertijd een reden voor de aanwezigheid van mensenrechten – zijn de verscheidene mensenrechtenverdragen en – verklaringen die de afgelopen decennia zijn aangenomen op internationaal en Europees niveau. De naleving van mensenrechten wordt op verschillende niveaus door steeds meer instanties en organisaties in de gaten gehouden: internationaal (de Verenigde Naties, Amnesty International of Unicef), regionaal (het Europees of Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens) en nationaal (het College voor de Rechten van de Mens, de Nederlandse rechter of het parlement).

Heeft deze “monitoring” van de naleving van mensenrechten ook zin? In hoeverre leidt kritiek van eerder genoemde instanties tot aanpassing van beleid of wetgeving? Wordt op nationaal niveau geluisterd naar kritiek “van buiten”? Het zijn deze vragen die centraal stonden in dit promotieonderzoek. Meer in het bijzonder is gekeken naar de effectiviteit van de kritiek en aanbevelingen van VN-mensenrechtencomités in de context van een rapportageproces en de mate waarin beleids- of wetgevingsmaatregelen zijn genomen in Nederland, Nieuw-Zeeland en Finland. Er is tot op heden niet of nauwelijks onderzoek gedaan naar de impact en effectiviteit van dit proces, terwijl dit rapportageproces als een van de belangrijkste mechanismen wordt gezien om de naleving van mensenrechten wereldwijd in de gaten te houden. In dit hiaat tracht dit promotieonderzoek te voorzien.

### DE VERDRAGEN EN HET RAPPORTAGEPROCES

Voor het onderzoek is gekeken naar de volgende zes oudste mensenrechtenverdragen en – comités:

- het Verdrag en Comité inzake de Uitbanning van Raciale Discriminatie,
- het Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (vaak afgekort als BUPO) gemonitord door het VN-Mensenrechtencomité,
- het Verdrag en Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESOCUL of IVESCR),
- het Verdrag en Comité inzake de Uitbanning van Discriminatie van Vrouwen (Vrouwenverdrag),
- het Verdrag en Comité inzake de Uitbanning van Foltering, en
- het Verdrag en Comité inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

Op grond van VN-mensenrechtenverdragen zijn landen die deze verdragen hebben ondertekend, verplicht iedere 4 of 5 jaar zelf een rapport op te stellen waarin zij de stand van zaken wat betreft de implementatie van de mensenrechten in dat verdrag uiteenzetten. Tegelijkertijd krijgen niet-gouvernementele organisaties (NGOs) of mensenrechteninstituten de kans hun visie te geven aan de comités. Deze rapportages zijn vaak minder rooskleurig en een stuk kritischer dan het rapport van de regering. Alle ingediende rapporten worden vervolgens door het comité met de regering besproken tijdens een zitting in Genève of New York. Het comité stelt op grond van alle informatie die haar is toegekomen kritische vragen aan de regeringsdelegatie. Na de bespreking neemt het comité een rapport (*de Concluderende Observaties*) aan, waarin zij aangeeft waar de betreffende staat tekortschiet en zijn beleid of wetgeving dient te veranderen. De aanbevelingen in het rapport zijn juridisch gezien niet bindend, wat betekent dat landen niet verplicht zijn gevolg te geven aan deze aanbevelingen en er ook voor het comité geen mogelijkheid bestaat sancties op te leggen.

## A. De onderzoeksoepzet

### *De landenkeuze*

Bewust is er voor dit onderzoek gekozen voor landen waarvan men (mag) verwacht(en) dat zij externe mensenrechtenkritiek serieus nemen. Gekozen is voor economisch ontwikkelde en liberale democratieën in de westerse wereld. Deze landen hebben de financiële en personele middelen om te voldoen aan de zeer arbeidsintensieve rapportageverplichting en daarnaast de internationale aanbevelingen uit te voeren. De keuze voor westerse liberale democratieën vindt ook steun in de literatuur op het gebied van Internationale Betrekkingen (IB) en Internationaal Recht (IR) ten aanzien van de nakoming of implementatie van internationaal (mensen)recht(en). Zo is de heersende – maar zeker niet algemeen aanvaarde gedachte – dat internationale verdragen meer effect hebben in landen met een parlementair stelsel, een vrije pers, onafhankelijke rechters en waar NGO's de mogelijkheid hebben zich kritisch uit te spreken.

Voor de keuze binnen de grote groep westerse liberale democratieën zijn bewust landen gekozen die met Nederland vergelijkbaar zijn. Dat wil zeggen, geen federale staten en/of landen met een sterk grondwettelijk hof, zoals de Verenigde Staten of Duitsland. Er is ook opzettelijk besloten om een niet-Europees land (Nieuw-Zeeland) op te nemen met als doel te kijken in hoeverre VN-mensenrechtenverdragen en de aanbevelingen meer effect hebben in een land dat geen lid is van een regionale mensenrechtenorganisatie. Lopende het onderzoek naar Nederland kwam naar voren dat er in Nederland veel aandacht uitgaat naar het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM) met het relatief sterke Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg (EHRM). Dit gaat vaak ten koste van de VN-evenknieën. In Nederland heerst namelijk de idee dat zolang voldaan wordt aan

de Europese afspraken, er nauwelijks problemen zijn met de naleving van de VN-verdragen. Finland is gekozen omdat de Noordse landen algemeen gezien worden als trouwe nalevers van internationaal recht. Daar kwam bij dat over Finland relatief veel Engelse literatuur beschikbaar is.

### *Twee theorieën & methodologie*

Voor het ontwikkelen van een methodologie voor de vaststelling van de effectiviteit van aanbevelingen is allereerst nagegaan wat voor verklaringen er worden gegeven in bovengenoemde IB- en IR-literatuur. Uitgangspunt daarbij was het idee dat de aanbevelingen juridisch niet bindend zijn en er geen sancties volgen bij niet-opvolging. Dit maakt dat het effect van de aanbevelingen in hoge mate afhangt van de volgende twee aspecten:

1. *Kwaliteit en gezag.* Een eerste aspect is de kwaliteit en het gezag van de aanbevelingen en de mensenrechtencomités in de ogen van diegenen die ermee worden geconfronteerd; bewindspersonen en ambtenaren. Ook al zijn landen niet verplicht gevolg te geven aan de aanbeveling, zij zouden op basis van de goede argumenten van de comités overtuigd kunnen worden van de noodzaak beleid of wetgeving te veranderen. Deze overtuiging hangt ook af van het gezag van de comités. Op grond van deze theoretische insteek is er voor gekozen om interviews te houden met ambtenaren in Nederland, Nieuw-Zeeland en Finland, om zo achter hun opvattingen ten aanzien van de aanbevelingen, de comités en het rapportageproces te komen.
2. *Binnenlandse mobilisatie.* Een tweede factor voor de effectiviteit van aanbevelingen is de mate waarin nationale actoren, zoals het parlement, rechters, de media, NGO's en mensenrechteninstituten, de regering onder druk zetten de aanbevelingen op te volgen. Voor het vaststellen van de mate van binnenlandse mobilisatie is – voor Nederland – uitgebreid onderzocht in hoeverre er in parlementaire documenten, rechterlijke uitspraken, krantenartikelen en informatie en documenten van NGO's wordt verwezen naar de aanbevelingen en verdragen. Voor Nieuw-Zeeland en Finland is dit onderzoek beperkter van aard geweest en bovenal gebaseerd op secundaire literatuur en interviews met eerder genoemde nationale actoren. In totaal zijn er voor dit onderzoek 175 personen geïnterviewd.

## **B. De belangrijkste bevindingen**

### *Vaak genegeerd, maar soms effect*

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat de grote meerderheid van de aanbevelingen niet effectief zijn gebleken en niet hebben geleid tot nieuwe of aanvullende beleids- of wetgevingsmaatregelen. Vaak beklemtuonden de regeringen dat zij reeds voldeden aan de aanbevelingen en er genoeg gedaan werd aan de

problemen die door de verschillende comités werden aangekaart. In sommige gevallen werden aanbevelingen bewust ter zijde gelegd en verworpen. Desalniettemin hebben verscheidene aanbevelingen in sommige gevallen wel effect gehad. Zo is er in Nederland en Finland een Kinderombudsman in het leven geroepen, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité. De aanbevelingen van hetzelfde comité hebben er in Nieuw-Zeeland en in Nederland voor gezorgd dat de “corrigerende tik” is verboden. Voor Nederland kan men daarnaast nog denken aan de afschaffing van de mogelijkheid minderjarigen een levenslange gevangenisstraf op te leggen, de verminderde inzet van detentie van uitgeprocedeerde kinderen of het vermijden van het samen plaatsen van strafrechtelijk veroordeelde jongeren met jongeren met gedragsproblemen in penitentiaire instellingen. Een ander voorbeeld zijn de aanbevelingen van het Vrouwenrechtencomité ten aanzien van de SGP en de onmogelijkheid voor vrouwen zich verkiesbaar te stellen. Na een lang politiek en juridisch proces is de SGP uiteindelijk overstag gegaan en heeft zij haar reglementen zo aangepast dat dit wel mogelijk is. De eerste SGP-vrouw, Lilian Janse, is in maart 2014 gekozen in de gemeenteraad van Vlissingen.

#### *Een van de vele factoren & versterking van argumenten*

Deze en andere beleids- en wetgevingsmaatregelen zijn niet allemaal één-op-één het gevolg geweest van de aanbevelingen. In bijna alle gevallen waren de aanbevelingen slechts één van de vele factoren die hebben geleid tot dergelijke aanpassingen. Essentieel was dat de aanbevelingen werden opgepikt door binnenlandse actoren en werden gebruikt in hun lobby richting regering en/of parlement. Hierbij is zeker geen sprake van eenrichtingsverkeer. Integendeel. In veel gevallen waren het juist de binnenlandse actoren zelf die bepaalde zaken aan de kaak hebben gesteld bij de comités met als doel een aanbeveling te krijgen die als steun zou dienen voor hun binnenlandse werk. Dit wordt in de literatuur het “boemerangeffect” genoemd. Dit maakt gelijk de belangrijkste functie van aanbevelingen duidelijk, zij dienen primair als versterking of rechtvaardiging van de argumenten van binnenlandse actoren. Op die wijze kunnen zij bepaalde debatten in het voordeel van deze actoren beslechten en zo de aanneming van beleids- of wetgevingsaanpassingen versnellen of vergemakkelijken. Er zijn bijna geen gevallen geweest waarbij de aanbevelingen “automatisch” navolging hebben gekregen zonder dat een dergelijke lobby of mobilisatie heeft plaatsgevonden.

#### *De aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité hebben het meeste effect*

Een aantal bevindingen verdient nog nadere beschouwing. Allereerst waren er grote verschillen tussen de comités en de effectiviteit van hun aanbevelingen. In alle drie de landen waren het de aanbevelingen van het VN-Kinderrechtencomité die de meeste navolging hebben gekregen. Maar liefst 33 van de 74 effectieve

aanbevelingen kwamen van dit Comité. De aanbevelingen van twee andere comités, het Mensenrechtencomité (BUPO) en het ESOCUL-comité, hebben daarentegen niet of nauwelijks effect gehad, met respectievelijk 4 en 0 effectieve aanbevelingen. Hoe kan deze positieve uitschieter van het Kinderrechtencomité verklaard worden? Voor het beantwoorden van deze vraag is het zinvol terug te grijpen naar de twee eerder besproken theorieën.

1. *Meer kwaliteit en gezag?* Een eerste verklaring zou kunnen zijn dat ambtenaren positiever waren over de kwaliteit en het gezag van het Kinderrechtencomité en haar aanbevelingen en daardoor eerder geneigd waren maatregelen te nemen naar aanleiding van de aanbevelingen. Deze vlieger gaat niet op. Ambtenaren waren zeker niet positiever over de kwaliteit van de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité. Zij toonden zich in de interviews zelfs negatiever over het Kinderrechtencomité dan over de andere comités. Verscheidene ambtenaren waren kritisch over de activistische of juist zeer negatieve toon van het comité. De aanbevelingen van het Kinderrechtencomité, maar ook de andere comités, werden gekenschetst als algemeen geformuleerde aanbevelingen, met weinig uitleg en een onduidelijke juridische grondslag is. Deze theoretische verklaring vindt dus weinig steun in de empirische bevindingen. Interessant is om hierbij te vermelden dat het Mensenrechtencomité (BUPO), dat door veel ambtenaren als het meest gezaghebbend wordt gezien, juist relatief slecht scoort in termen van effectiviteit van aanbevelingen (namelijk slechts 4 effectieve aanbevelingen).
2. *Meer binnenlandse mobilisatie?* De tweede verklaring voor de positieve uitzondering van het Kinderrechtencomité zou kunnen zijn dat de aanbevelingen van dit comité meer gebruikt zijn door binnenlandse actoren in hun lobby richting de regering en/of het parlement, dan de aanbevelingen van de andere comités. Het is deze verklaring waar de bevindingen inderdaad steun voor aandragen. In alle drie de landen was de “binnenlandse mobilisatie” inderdaad het grootst voor de aanbevelingen van het Kinderrechtencomité. Het rapportageproces in het kader van het IVRK kent de sterkste en meest georganiseerde NGO's. In alle drie de landen hebben kinderrechten-NGO's zich georganiseerd in een coalitie die zich sterk richt op het rapportageproces en de aanbevelingen. De aanbevelingen worden door hen gezien als een essentieel element in hun binnenlandse lobby. Een andere belangrijke actor in Nieuw-Zeeland, Finland en recent Nederland die niet onvermeld mag blijven, is de Kinderombudsman. Net als de NGO's ziet deze Ombudsman het IVRK en de aanbevelingen als een belangrijke basis voor haar werk. Parlementariërs in de drie onderzochte landen zijn ook zeer gevoelig voor en soms ook zelf zeer actief geweest met het bespreken van aanbevelingen. In Nederland was de oprichting van een Kinderombudsman het rechtstreekse gevolg van het initiatief van het Tweede Kamerlid Arib (PvdA), terwijl het verbod op de corrigerende tik in Nieuw-Zeeland het resultaat was van een initiatiefwetsvoorstel van Bradford (de

Groenen). De mate van mobilisatie met betrekking tot de andere verdragen is een stuk lager, met uitzondering van het VN-Vrouwenverdrag en – Comité. Dit laatste is ook terug te zien in de effectiviteit van de aanbevelingen van het Vrouwenrechtencomité. Veertien beleids- en wetgevingsmaatregelen zijn in de drie landen genomen (mede) als gevolg van de CO's van het Vrouwenrechtencomité.

*De aanbevelingen hebben het meeste effect in Finland...*

Er zijn ook opmerkelijke verschillen tussen de drie landen. Finland springt er in positieve zin uit. Niet alleen hebben de aanbevelingen de meeste navolging gekregen in Finland, ook waren er minder aanbevelingen die uitdrukkelijk zijn verworpen door de Finse regering. Een belangrijke verklaring voor de positieve uitschieter van Finland is gelegen in de houding van Finse ambtenaren, die over het algemeen positiever waren over het belang van rapporteren en de kwaliteit en het gezag van de mensenrechtencomités. Nederlandse en Nieuw-Zeelandse ambtenaren waren hierover veel negatiever en kritischer. Daarnaast bestaat in Finland ook meer een cultuur van getrouwe naleving van internationaal recht en is men in Finland meer bereid internationale kritiek ter harte te nemen. In Nederland en Nieuw-Zeeland wordt er juist vaak verongelijkt en geprikkeld gereageerd op dergelijke kritiek. Dit komt ook omdat er veel meer een zelfgenoegzame houding is dat er nog maar weinig binnenlands te verbeteren is qua mensenrechten.

*... en het minste effect in Nieuw-Zeeland*

In Nieuw-Zeeland zijn de aanbevelingen het minst effectief geweest. Hoe kan dit worden verklaard? Voor Nieuw-Zeeland geldt dat men veel minder vertrouwd is met een sterke doorwerking van internationaal recht in de binnenlandse rechtsorde en politiek, zoals dat wel geldt voor Nederland en Finland. Beide landen zijn de afgelopen decennia, binnen de EVRM, maar bovenal in de EU-context, gewend geraakt aan het idee dat internationaal en Europees recht rechtstreeks kan werken en nationaal recht opzij kan zetten. In Nieuw-Zeeland is men niet alleen minder gericht op de buitenwereld, maar is men ook sneller geneigd kritiek naast zich neer te leggen.

*Papieren tijger of beleidsinitiërend?*

In de ondertitel van dit boek wordt de vraag gesteld of het rapportageproces een papieren tijger (*paper tiger*) is of beleidsinitiërend (*policy prompting*). De bevindingen van dit onderzoek laten zien dat het van allebei een beetje is. Het proces en de resulterende aanbevelingen zijn meer gebleken dan louter een papieren werkelijkheid en hebben soms wel degelijk bijgedragen aan beleids- of wetgevingsaanpassingen. De conclusie dat het proces en de resulterende

aanbevelingen beleidsinitieërend zijn geweest, lijkt eveneens een overdrijving van de rol van het proces en de aanbevelingen. Zoals eerder is geopperd, waren de aanbevelingen vaak slechts één van de vele factoren die hebben bijgedragen aan aanpassingen. Daarnaast hebben de aanbevelingen ook bijna nooit automatisch tot maatregelen geleid. De waarheid ligt dus ergens in het midden. Dit onderzoek laat zien dat de belangrijkste rol van aanbevelingen is: het versterken en rechtvaardigen van de argumenten en positie van binnenlandse actoren die ijveren voor bepaalde maatregelen of wijzigingen van beleid of wetgeving. De aanbevelingen kunnen dus fungeren als bruikbare steunpilaar (*practical prop*).



